



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **RNDr. M. U.**, zast. JUDr. Jaromírem Heto, advokátem, se sídlem Zlín, Vodní 1972, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Olomouc, Jeremenkova 40a, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 1. 2005, č. j. 58 Ca 38/2003 - 24,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 1. 2005, č. j. 58 Ca 38/2003 - 24
s e z r u š u j e a věc s e v r a c í tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Okresního úřadu Olomouc (právního předchůdce žalovaného správního orgánu) ze dne 29. 11. 2002, č. j. 1599/3/2002/K, bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Olomouc, odboru stavebního, ze dne 22. 7. 2002, č. j. OP/22/2002/2/Hab, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 105 odst. 2 písm. c) zákona č. 50/1976, o územním řízení a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), jehož se podle rozhodnutí správního orgánu dopustil tím, že umožnil jiné osobě, Z. C., s místem podnikání B. 288, F. – M., užívat od 9. 1. 2002 do 30. 3. 2002 místnosti povolené jako kavárna k prodeji různého spotřebního zboží (textil, obuv, lůžkoviny apod.), a to v rozporu s kolaudačním rozhodnutím č. j. ÚPA 436/87/No/Pol ze dne 20. 2. 1987. Za tento přestupek uložil správní orgán žalobci podle § 105 odst. 2 písm. c) stavebního zákona pokutu ve výši 15000 Kč a uložil mu dále podle § 79 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“) uhradit náklady správního řízení ve výši 500 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí Okresního úřadu Olomouc podal žalobce včas žalobu ke krajskému soudu, v níž napadl rozhodnutí žalovaného v celém rozsahu pro jeho rozpor se zákonem. V žalobě konstatoval, že je jedním z devíti spoluvlastníků H. N. d. O. a pozemků

s ním souvisících. Po nabytí spoluvlastnictví k areálu H. N. d. byly uzavřeny smlouvy o nájmu této nemovitosti se společností N. d. O., s. r. o., ve které je žalobce společníkem, nikoli však statutárním orgánem. V podané žalobě zejména namítal, že se nedopustil žádného přestupku. K nesprávnému jednání dle jeho názoru došlo zřejmě ze strany jednatelů společnosti N. d. O. Byla sice uzavřena smlouva o nájmu nebytových prostor, ale jako jeden ze spoluvlastníků předmětné nemovitosti nemohl vědět, že společnost N. d. poté uzavřela podnájemní smlouvu se Z. C., aniž žalobce o této smlouvě informovala. Dále namítal porušení § 3, § 4, § 66 odst. 2 písm. a), resp. § 76 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích a § 105 odst. 2 stavebního zákona. Současně poukazoval na to, že žalovaný nerespektoval § 2 zákona o přestupcích. Ze strany žalobce nešlo o zaviněné jednání v žádné formě, navíc nemá bydliště v O. a nemohl tedy kontrolovat stav nemovitosti. Navrhoval zrušení napadeného rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně a vrácení věcí žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že spatřuje naplnění skutkové podstaty přestupku ze strany žalobce v tom, že nájemní smlouva uzavřená mezi žalobcem jako spoluvlastníkem a společností N. d., s.r.o. obsahuje mimo jiné ustanovení o nákupu a prodeji zboží v předmětných prostorách. Proto žalovaný považuje žalobu za nedůvodnou a navrhl její zamítnutí.

Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl s odůvodněním, že nájemce – společnost N. d., s. r. o., byl v nájemní smlouvě uzavřené s žalobcem zmocněn k užívání předmětu nájmu – nemovitostí mimo jiné též jako prostoru k nákupu a prodeji zboží a služeb. Pokud tedy společnost N. d. O., s. r. o. poté umožnila Z. C. užívat prostor kavárny k nákupu a prodeji spotřebního zboží, pak žalobce neprokázal, že by jí tento způsob užívání jednotlivých prostor znemožnil. Po celou dobu užívání kavárny žalobce společností N. d. O., s. r. o. nesprávný postup ani nevytkl a neučinil bezprostředně jiné kroky směřující k nápravě. Zapříčinil tak svým omisivním jednáním užívání předmětných prostor v rozporu s kolaudačním rozhodnutím. Právem každého spoluvlastníka bylo nejen disponovat předmětnou nemovitostí, ale zároveň bylo jeho povinností zajistit, aby tyto dispozice nepřekročily rámec stanovený zákonem. K námitce zástupce žalobce, že žalobce neměl možnost seznámit se s kolaudačním rozhodnutím, krajský soud uvedl, že již při uzavírání nájemní smlouvy mezi žalobcem a společností N. d. O., s. r. o. byly specifikovány tyto prostory jako určené (také) k nákupu a prodeji zboží a služeb. K další námitce, že žalobce učinil pokus o změnu charakteru v užívání předmětného objektu, krajský soud uvedl, že šlo o žádost ze dne 25. 1. 2002, tedy podanou v době, kdy již užívání prostor trvalo a tato změna povolena nebyla. Rovněž ustanovení nájemní smlouvy o tom, že by nájemce byl povinen nést veškeré sankce za porušení povinností, nejsou z tohoto hlediska významná, stejně jako námitka, že by žalobce sám jako pouze jeden z devíti spoluvlastníků nemovitostí nemohl prodeji v těchto prostorách zabránit. K tvrzení žalobce o tom, že měl za to, že jde o prostory určené k nákupu a prodeji zboží a služeb ve smyslu např. prodeje cigaret a alkoholu v kavárenských prostorách, event. poskytování ubytování v těchto prostorách jakožto formy služby, uvedl krajský soud, že nemůže z hlediska tohoto smluvního ustanovení obstát, když také samotné jednání žalobce, kdy ihned reagoval na situaci tak, že dal výpověď nájemní i mandátní smlouvy společnosti N. d. O., s. r. o. prokazuje, že mu bylo známo, že užívání prostor k prodeji spotřebního zboží se děje v rozporu s původním určením nebytových prostor. Krajský soud shledal přiměřenou rovněž uloženou výši pokuty, když přihlédl zejména k tomu, že užívání předmětné nemovitosti v rozporu s jejím účelem bylo ukončeno již dne 30. 3. 2002, tedy záhy poté, co byl žalobce na nesprávný způsob užívání prostor upozorněn.

Proti rozhodnutí krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost, a to z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). V ní uvedl, že pokládá rozsudek krajského soudu za nesprávný a nezákonný, neboť soud se dostatečně nevypořádal především s otázkou subjektivní stránky přestupku podle § 105 odst. 2 písm. c) stavebního zákona ve vztahu k § 2, 3 a 4 zákona o přestupcích a krajský soud nesprávně posoudil právní otázku jeho zavinění, neboť v řízení o žalobě nebylo prokázáno, že by stěžovatel skutečně věděl o tom, že společnost N. d. O., s. r. o. dala do podnájmu nebytový prostor (kavárnu) Z. C. a že mu umožnila užívat tyto prostory v rozporu s kolaudačním rozhodnutím. Jestliže to stěžovatel objektivně nevěděl, nemohl to společnosti N. d. O., s. r. o. ani znemožnit. Až po upozornění ze strany stavebního dohledu mohl učinit a také učinil opatření k tomu, aby tento nezákonný stav byl ukončen. Neshody mezi ním a nájemcem (a mandatářem v jedné osobě) vedly posléze, k výpovědi nájemní i mandátní smlouvy ze strany stěžovatele a posléze i prodeji spoluvlastnického podílu této nemovitosti. Soud opomíjí skutečnost, že nájemní smlouva ze dne 31. 1. 2000 se vztahuje na všechny nemovitosti uvedené v čl. I, tj. k pozemku p. č. 77 se stavbou č. p. 515, pozemku p. č. 78 se stavbou č. p. 464 a pozemku p. č. 248, vše v k. ú. O. – m.. Pokud se v čl. II nájemní smlouvy hovoří o tom, že tyto prostory budou využívány také jako prostory k nákupu a prodeji zboží a služeb, vycházel stěžovatel, ze skutečného stavu v době uzavření smlouvy, když takový prodej zboží a služeb v těchto nemovitostech objektivně existoval a musel tedy být v souladu se stavebně technickým určením nemovitosti. Bylo na soudu, aby se vypořádal důkladně jak s otázkou okolností, za jakých objektivně k porušení zákona došlo, tak s otázkou osobních poměrů stěžovatele. Je nezadatelným právem vlastníka dát nemovitosti do užívání jinému a také mu svěřit správu svých nemovitostí. To učinil stěžovatel smluvně a v dobré víře, že nájemce a mandatář (správce) učiní vše, aby nemovitosti byly užívány a spravovány v souladu s právními předpisy. Stěžovatel jako vlastník měl právo kontrolovat, zda věci v jeho vlastnictví jsou užívány v souladu se zákonem. Jako jeden z vlastníků nemovitostí a jeden ze společníků obchodní společnosti N. d. O., s. r. o. měl právo znát všechny okolnosti spojené s nájmem i podnájmem nemovitostí i nebytových prostor. Zatímco uživatelská práva vlastníka postoupil smlouvou nájemní a mandátní na právnickou osobu, práva společníka v právnické osobě mohl vykonávat především účastí na valných hromadách. Jestliže nájemce a mandatář učinil krok, o kterém stěžovatel objektivně nevěděl, a v řízení skutečně nebylo prokázáno, že by před datem 9. 1. 2002, kdy proběhla kontrola stavebního dohledu cokoliv o podnájemní smlouvě uzavřené se Z. C. věděl, pak by se musel soud vypořádat s otázkou, jak často byl stěžovatel povinen kontrolovat užívání nemovitostí, které dal do nájmu jinému a jejichž správu jinému svěřil. I kdyby pravidelně navštěvoval nemovitosti v Olomouci, nemusel by se o neoprávněném užívání kavárny dozvědět ihned, neboť by jednal v kancelářských prostorách. Stěžovatel krajskému soudu dále vytýká, že se nevypořádal s otázkou neexistence kolaudačního rozhodnutí přiznanou samotným odvolacím orgánem a s tvrzením, že v městě Olomouci je způsob užívání těchto nemovitostí obecně znám. Aby stěžovatel mohl porušit ustanovení § 85 a zároveň ustanovení § 105 odst. 2 písm. c) stavebního zákona musel by mu být znám účel určený v kolaudačním rozhodnutí. Bylo prokázáno, že toto kolaudační rozhodnutí chybí (nedochovalo se) a stěžovatel nebyl stavebním úřadem žádným způsobem zpraven o tom, co bylo obsahem původního kolaudačního rozhodnutí. Odvolávat se na archiv stavebního úřadu a kolaudační rozhodnutí z roku 1987 týkající se změn stavby po jejím dokončení a na skutečnosti v Olomouci obecně známé podle názoru stěžovatele nelze. V další kasační námitce stěžovatel konstatuje, že se soud vůbec nevypořádal s otázkou, zda nebyly v tomto případě porušeny právní předpisy samotnou obchodní společností N. d. O., s. r. o. nebo statutárními orgány této společnosti, ač to namítal jak v řízení před správními orgány obou stupňů, tak v řízení před soudem. Tato společnost žádala již dříve o změnu stavby před dokončením, např. dne 7. 7. 2000 o změnu stavby – parkovací stání ve vnitrobloku objektu. Tato společnost byla také

oprávněna podat žádost o změnu užívání prostor kavárny a skutečně to dne 25. 1. 2002 učinila, ovšem až poté, kdy orgány stavebního dohledu zjistily porušení stavebního zákona. Stěžovatel je toho názoru, že pokud byly stavební předpisy porušeny, byly zcela evidentně a úmyslně porušeny jen ze strany statutárních orgánů společnosti N. d. O., s. r. o. a že zároveň bez ohledu na zavinění došlo k porušení právních předpisů ze strany společnosti N. d. O., s. r. o. Stěžovatel navrhuje, aby rozsudek Krajského soudu v Ostravě byl zrušen a vrácen tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že krajský soud v odůvodnění rozsudku přesně a úplně popsal skutkový i právní stav. Přestože žalobce uzavřel nájemní smlouvu se společností N. d., s. r. o., žalobce neprokázal, že by jí tento způsob užívání znemožnil. Po celou dobu užívání také žalobce společnosti N. d. nesprávný postup nevytkl ani neučinil jiné kroky směřující k nápravě. Předmětná část stavby N. d. byla vždy užívána jako kavárna a jako taková i kolaudována. I když i kavárna může sloužit k prodeji doplňkového sortimentu zboží (např. cigarety), nelze výkladem dospět k závěru, že prostory kavárny mohou sloužit i k maloobchodnímu prodeji spotřebního zboží. Stěžovatel jako jeden ze spoluvlastníků objektu N. d. (č. p. 464 na stavební parcele č. 78 v k. ú. O. – m.) svým nedbalostním jednáním jinému umožnil užívání nebytových prostor – kavárny – k prodeji různého zboží v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, a tím se dopustil přestupku. I když byla uzavřena nájemní smlouva, právem každého spoluvlastníka bylo nejen disponovat nemovitostí, ale zároveň bylo i jeho povinností, aby tyto dispozice nepřekročily rámec stanovený zákonem. Protiprávní jednání, kterého se dopustila společnost jako nájemce, není exkulpací stěžovatele za jím spáchaný přestupek. Co se týče vytýkaného porušení zákona o přestupcích, správní orgány se existencí zavinění nezabývaly, neboť pro naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 105 odst. 2 písm. c) stavebního zákona otázka zavinění není rozhodná. Žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že rozhodnutím Magistrátu města Olomouc byl stěžovatel spolu s dalšími sedmi osobami uznán vinným ze spáchaní přestupku podle § 105 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, kterého se dopustil tím že umožnil jiné osobě, Z. C., s místem podnikání B. 288, F. – M., užívat od 9. 1. 2002 do 30. 3. 2002 místnosti povolené jako kavárna k prodeji různého spotřebního zboží (textil, obuv, lůžkoviny apod.), a to v rozporu s kolaudačním rozhodnutím ze dne 20. 2. 1987, č. j. ÚPA 436/87/No/Pol. Za tento přestupek uložil správní orgán každému podle § 105 odst. 2 písm. c) stavebního zákona pokutu ve výši 15000 Kč a dále podle § 79 odst. 1 zákona o přestupcích uložil nahradit náklady řízení ve výši 500 Kč.

V projednávané věci vytýkal stěžovatel krajskému soudu nesprávné posouzení právní otázky – vzniku jeho odpovědnosti za přestupek podle § 105 odst. 2 písm. c) stavebního zákona mimo jiné a především též proto, že kolaudační rozhodnutí, jež měl svým jednáním

porušit vůbec neexistuje (nedochovalo se) a stěžovateli a stěžovateli nebyl jeho obsah znám (nebyl příslušným orgánem zpraven o tom, co bylo jeho obsahem). Nemohl se tudíž dopustit jednání, které je mu kladeno za vinu. V řízení před krajským soudem však tuto námitku neuplatnil.

Přestupku podle § 105 odst. 2 písm. c) stavebního zákona se dopustí mimo jiné ten, kdo umožní jiné osobě užívat stavbu v rozporu s kolaudačním rozhodnutím. Nutno předeslat, že pojem „přestupek“ je právně vymezen především v obecné části zákona o přestupcích. Za přestupek se považuje zaviněné jednání, které je takto výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt, postižitelný podle zvláštních právních předpisů nebo o trestný čin. Rozdíl mezi přestupky a jinými správními delikty spočívá přitom v odlišnosti jejich tzv. zákonných znaků, rozdíl mezi přestupky a trestnými činy pak především ve stupni jejich společenské nebezpečnosti. Mezi zákonné znaky přestupku patří jednak znaky obecné, které jsou společné pro všechny přestupky, a dále tzv. znaky skutkové podstaty konkrétního přestupku, které slouží k jeho individualizaci. Ke zmíněným obecným znakům patří skutečnost, že jde o jednání protiprávní, společensky nebezpečné a zaviněné odpovědnou osobou. Ke konkrétním znakům, které charakterizují skutkovou podstatu toho kterého přestupku pak patří především jeho objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka. Objektem je přitom nutno rozumět ve skutkové podstatě přestupku označený společenský zájem, k jehož narušení mělo dojít a který je základem pro jeho kvalifikaci ve zvláštní části zákona o přestupcích či v příslušných ustanoveních některých dalších zákonů. Objektivní stránkou přestupku je třeba rozumět porušení určité právní povinnosti vázící se ke konkrétně vymezenému objektu. Jinak řečeno, je-li v objektivní stránce přestupku jakožto znaku skutkové podstaty přestupku obsaženo jednání, které spočívá v umožnění jiné osobě užívat stavbu v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, je pro trestnost přestupku nezbytné ve správním řízení prokázat obsah kolaudačního rozhodnutí, s nímž má být užívání stavby v rozporu. Nejvyšší správní soud – poté, co se seznámil s obsahem správního spisu – zjistil, že součástí správního spisu není kolaudační rozhodnutí, s nímž má být užívání stavby v rozporu, ani obsah tohoto kolaudačního rozhodnutí nebyl jinak prokazován. Není tedy vůbec poznatelné, s čím má být užívání předmětné stavby v rozporu a v čem tento rozpor spočívá. V odůvodnění prvoinstančního správního rozhodnutí je toliko uvedeno, že „studium spisového materiálu bylo zjištěno, že předmětná část stavby, jak vyplývá ze spisového materiálu archivu stavebního úřadu, byla užívána vždy jako kavárna, kolaudační rozhodnutí (povolení k užívání) se nedochovalo, k dispozici je kolaudační rozhodnutí na m. j. zřízení baru v prostorách kavárny č. j. ÚPA 436/87Pol ze dne 20. 2. 1987.“ V odůvodnění správního rozhodnutí odvolacího orgánu je k témuž konstatováno, že „skutečnost, že předmětná část stavby byla vždy užívána jako kavárna, vyplývá jednak ze spisového materiálu archivu stavebního úřadu (nedochovalo se původní kolaudační rozhodnutí, pouze kolaudační rozhodnutí č. j. ÚPA 436/87/No/Pol ze dne 20. 2. 1987 týkající se modernizace kavárenské kuchyně, zřízení baru v prostoru kavárny, přemístění vstupu do recepce, výměny oken a fasády), jednak se jedná o skutečnost ve městě O. obecně známou.“

Nejvyšší správní soud je tudíž toho názoru, že v případě řízení o přestupku podle § 105 odst. 2 písm. c) stavebního zákona je třeba, aby součástí správního spisu bylo i příslušné kolaudační rozhodnutí (popř. jeho stejnopis či kopie), s nímž má být užívání stavby v rozporu, nebo aby jeho obsah byl spolehlivě zjištěn jiným způsobem, neboť jde o zákonný znak skutkové podstaty charakterizující uvedený přestupek, bez jehož existence (prokázání existence) nelze vůbec na tento přestupek usuzovat.. S ohledem na uvedené tedy zdejšímu

soudu nezbyvá než konstatovat, že ze správního spisu není vůbec zřejmé, jaké podklady pro rozhodnutí správní orgán shromáždil a podle jakých podkladů o přestupku spočívajícím v jednání, které je v rozporu s kolaudačním rozhodnutím, rozhodl (§ 32 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení). Skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, tedy nemá oporu ve spisech. Není vůbec zřejmé, zda rozhodnutí správního orgánu vychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci (§ 3 odst. 4 a § 46 citovaného zákona). Za daného stavu je naopak patrné, že si správní orgán neopatřil potřebné podklady pro rozhodnutí, aby mohl zjistit přesně a úplně skutečný stav věci.

Nepodloženost skutkových zjištění ve spise správního orgánu je v souzené věci natolik zásadní a zřetelná, že krajský soud měl naříkané správní rozhodnutí bez ohledu na žalobní námitky zrušit postupem podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Rozsudek krajského soudu zamítající žalobu na základě nedůvodnosti v žalobě uplatněných námitek a nepřihlížející v této věci přitom ke skutečnosti, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spisech, zatěžuje řízení před krajským soudem vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a Nejvyšší správní soud k takové vadě musí přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), bez ohledu na to, že byla stěžovatelem namítána v kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud proto rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě podle § 110 odst. 1 za použití § 109 odst. 3 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm krajský soud rozhodne vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Námitkami uplatněnými v kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť dospěl-li k závěru, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 3 část věty za středníkem s. ř. s.), není možné usuzovat na důvodnost či nedůvodnost námitek ve vztahu k takovému rozhodnutí, jestliže výsledkem bezvadného procesu by mohlo být rozhodnutí jiné.

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.) s. ř. s.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. ledna 2007

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu